AMÉNAGEMENT ET URBANISME

LES COMPOSANTES DU PLAN D'URBANISME: LES GRANDES AFFECTATIONS DU SOL ET LES DENSITÉS DE SON OCCUPATION

Article 83 « Un plan d'urbanisme doit comprendre:

2° les grandes affectations du sol et les densités de son occupation. »
(LAU, art. 83, par. 2°)

Article 85 « Un plan d'urbanisme peut aussi comprendre un programme particulier d'urbanisme pour une partie du territoire de la municipalité.

Ce programme d'urbanisme peut comprendre:

1° l'affectation détaillée du sol et la densité de son occupation; »
(LAU, art. 85)

1. LA COMPOSANTE

Dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, il y a plusieurs expressions concernant les affectations et les densités. Le tableau de la page suivante permet de les identifier et de les distinguer selon qu'elles font partie du schéma d'aménagement, du plan d'urbanisme ou des règlements d'urbanisme. Les grandes affectations du sol et les densités de son occupation dans un plan d'urbanisme constituent un instrument privilégié de traduction spatiale des objectifs du schéma d'aménagement.

1.1 LA DÉFINITION

— L'objet

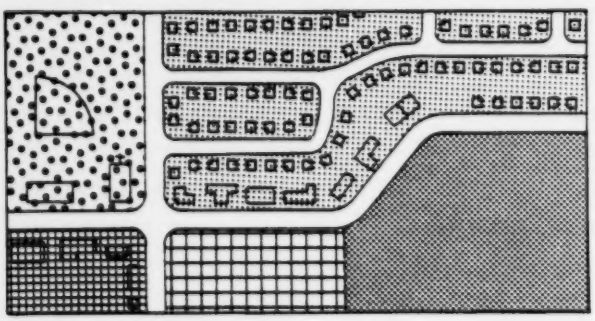
Afin de bien saisir la nature de cette composante, les notions suivantes seront abordées: affectation du sol, grande affectation du sol, affectation détaillée du sol, densité d'occupation du sol.

Québec

Affectation du sol

Une affectation du sol est la destination d'une partie de territoire à des usages, des constructions, des utilisations ou des fonctions déterminés

Les usages, les constructions, les utilisations ou les fonctions constituent un moyen concret d'exprimer les vocations du territoire municipal. **Ils permettent de cerner la destination présente et future de terrains ou de bâtiments.** La finalité qu'une municipalité peut attribuer aux diverses parties de son territoire peut correspondre:



LÉGENDE:

AFFECTATION

- Institutionnelle
- Résidentielle
- Commerciale
- Hébergement et restauration
- Développement résidentiel

88-01223/

L'AFFECTATION ET LA DENSITÉ SELON LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME (L.R.Q., chap. A-19.1)

	MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ	MUNICIPALITÉ LOCALE	
	Schéma d'aménagement	**Plan d'urbanisme**	**Règlement de zonage et de lotissement**
L'affectation	Les grandes affectations du territoire (art. 5, 2°)	Les grandes affectations du sol (art. 83, 2°)	Les groupes de constructions et d'usages permis (art. 113, 20°)
	Les affectations du sol à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation (art. 6, 2°)	L'affectation détaillée du sol (art. 85, 1°)	Les constructions ou les usages autorisés et prohibés (art. 113, 3°)
La densité	La densité approximative d'occupation du territoire (art. 6, 1°)	Les densités d'occupation du sol (art. 83, 2°)	Les constructions... et les densités d'occupation du sol (art. 113, 3°)
		La densité d'occupation du sol (art. 85, 1°)	La superficie totale de plancher d'un bâtiment par rapport à la superficie totale du lot; etc. (art. 113, 5° et 6°)
			La superficie et les dimensions des lots; etc. (art. 115, 1° à 4°)

— aux fonctions courantes d'occupation de l'espace municipal: affectation résidentielle, commerciale, industrielle, institutionnelle, etc.;

— à des usages spécifiques: affectation d'industrie lourde, d'hébergement et de restauration, etc;

elle peut aussi refléter une intention à l'égard de l'évolution d'une partie de territoire:

affectation de développement résidentiel, de consolidation commerciale, de restructuration industrielle, etc.

Une affectation du sol intègre une perspective de planification municipale. Étant orientée vers l'avenir d'un secteur bâti, non bâti ou naturel, elle introduit **une dimension de temps** dans l'action d'une municipalité. Des usages, des utilisations ou des fonctions peuvent être projetés selon un horizon de cinq ans, de dix ans ou pour un plus long terme. Affecter un territoire consiste également **à adapter des utilisations actuelles à des usages projetés** qui leur correspondent, les intègrent ou les remplacent:

Utilisations actuelles	**Affectation proposée**
utilisations commerciales et institutionnelles	→ affectation commerciale et institutionnelle
utilisations résidentielles (1 à 6 logements, répartis sur moins de 3 étages)	→ affectation commerciale de récréation (bars, restaurants) incluse stratégiquement dans une affectation résidentielle de moyenne densité
utilisations résidentielles (faible densité: 15 à 25 logements par hectare)	→ affectation résidentielle (moyenne densité: 30 à 40 logements par hectare)

La perspective de planification dans une affectation du sol **permet d'établir et de mettre en lumière ce processus d'adaptation**, qui peut viser une confirmation de la situation existante, un changement mineur, un changement souple avec période de transition (exemple : insertion séquentielle d'usages de nature commerciale en des endroits stratégiques d'un espace résidentiel), ou un changement radical. Il n'est pas nécessaire ni obligatoire que les usages projetés se réalisent dans l'immédiat.

Grande affectation du sol

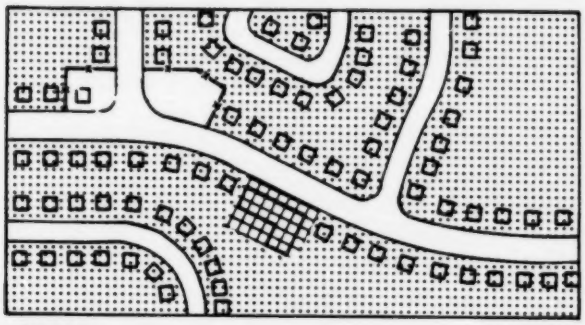
Une grande affectation du sol est la destination d'une partie de territoire à des groupes de constructions ou d'usages ou à des constructions ou usages déterminés

Une grande affectation du sol peut s'exprimer par un groupe d'usages ou par un usage. Le choix du mode d'expression varie d'une municipalité à l'autre. Il dépend du caractère plus ou moins restreint des objectifs d'aménagement, quant à leurs effets sur l'occupation du territoire municipal. Ainsi, un objectif d'aménagement de caractère large laissera une plus grande latitude pour établir des usages et des constructions variés.

Exemple :

À proximité d'un carrefour d'axes routiers principaux, une municipalité peut choisir entre une affectation de commerces routiers (caractère plus large), ou une affectation d'hébergement et de restauration (caractère plus restreint) selon les objectifs d'aménagement qu'elle poursuit.

Une grande affectation du sol, qu'elle soit plus globale ou plus spécifique, peut revêtir un caractère de souplesse. La recherche d'un équilibre entre la protection de la valeur foncière et de la qualité des milieux urbains ou ruraux, et l'épanouissement des potentiels humains et économiques de ces milieux, l'évolution imprévisible des forces économiques et sociales et l'aspect parfois utilitaire d'usages accessoires (exemple : des dépanneurs, des bureaux professionnels ou des services dans un secteur résidentiel) **peuvent justifier une plus grande variété d'usages, voire une plus grande mixité**. Une grande affectation peut autoriser de tels usages accessoires dans l'ensemble du territoire qu'elle vise, ou selon des conditions qu'elle spécifie : tel type de carrefours, de rues ou de constructions, superficie de plancher maximale, etc. Bref, elle ne peut pas tout prévoir ; elle doit être définie de manière à absorber les pressions de l'évolution des activités sur le territoire pendant la période retenue.



LÉGENDE :

- Résidences unifamiliales
- Dépanneur, boulangerie de quartier
- Possibilité de certains commerces et services (clinique vétérinaire, salon de coiffure, etc.)

Une grande affectation du sol se fonde sur des préoccupations inhérentes à plusieurs domaines d'intérêt municipal. Elle acquiert un caractère global en traduisant spatialement les grandes orientations et les objectifs d'aménagement de la municipalité locale. Des préoccupations relatives à une promotion touristique, à un développement industriel, à une amélioration de la situation financière, peuvent se traduire sur le territoire sous forme de groupes d'usages ou d'usages planifiés dans un horizon temporel.

Les grandes affectations du sol couvrent la totalité du territoire municipal. **Le nombre de grandes affectations est déterminé par la problématique du milieu** (simple ou complexe), **et par le besoin ressenti par la municipalité** d'orienter et de contrôler de manière plus ou moins large l'utilisation des diverses parties de son territoire.

À la limite, une grande affectation agricole, par exemple, pourrait couvrir la totalité du territoire d'une municipalité. Un tel choix ne peut se justifier que par l'existence d'un territoire ayant une vocation agricole accentuée, dont les composantes sont fortement homogènes et dont les perspectives de changement sont faibles ou inexistantes. Cependant, un plus grand nombre d'affectations peut permettre de refléter davantage toute la richesse des objectifs d'aménagement et de mieux séparer les groupes d'usages de façon à assurer un environnement convenable et une protection adéquate selon les diverses parties de son territoire.

Les grandes affectations doivent constituer un ensemble cohérent et harmonieux. Les conflits d'utilisation du sol, les difficultés de chevauchement des usages doivent être intégrés, en éliminant les contradictions. Cette cohérence se retrouve entre chacune des grandes affectations, et à l'intérieur de chacune d'elles, en conformité aux objectifs du schéma d'aménagement.

Un aspect important d'une grande affectation du sol consiste **à préciser les règles du jeu pour les intervenants en cause**. Il n'est pas obligatoire d'affecter un territoire de façon large ou de façon restreinte. Il demeure cependant indispensable d'expliciter l'affectation retenue quant à sa nature, ses caractéristiques et les conditions de réalisation des groupes d'usages sur le territoire.

Affectation détaillée du sol

Une affectation détaillée du sol est la destination d'immeubles ou d'une partie d'immeubles à des constructions ou usages déterminés

Une affectation détaillée du sol peut être utilisée en vue **d'un effort plus raffiné de planification** d'une partie de territoire ou de bâtiments, pour, entre autres :

- un besoin de planifier l'aménagement ou le réaménagement d'une partie de territoire (implantation d'un usage moteur, détérioration avancée d'un secteur);

- une meilleure harmonisation, un plus grand contrôle de l'aménagement;

- une plus grande coordination entre les projets des intervenants sur le territoire et les objectifs d'aménagement de la municipalité.

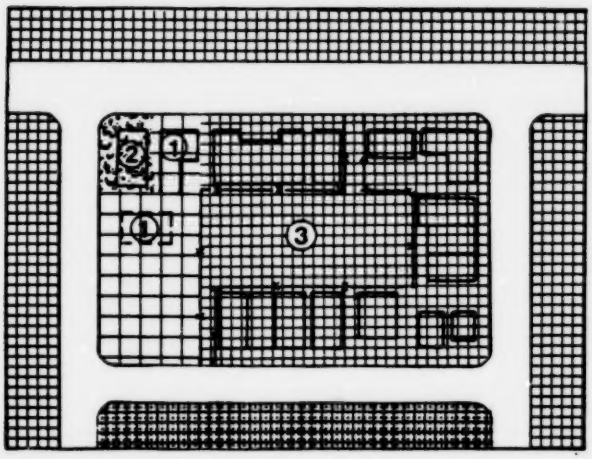
Une affectation détaillée du sol correspond à **la détermination d'un usage ou d'usages spécifiques** pour:

- une partie de territoire: centre-ville, secteur patrimonial, terrain(s) à développer;

- un bâtiment: commerce(s), résidence(s);

- une partie de bâtiments: étage(s), local(aux).

Il s'agit d'une **composante facultative d'un programme particulier d'urbanisme** qui est lui-même une composante facultative du plan d'urbanisme. Or, un programme particulier d'urbanisme est un cadre de planification détaillée d'interventions publiques ou privées sur un territoire plus restreint. Il peut prévoir, outre l'affectation détaillée du sol et la densité de son occupation, la réalisation de travaux, la séquence de construction des équipements urbains et des réseaux et terminaux d'aqueduc et d'égouts, les règles de zonage, de lotissement et de construction proposées, etc. Une affectation détaillée du sol fait donc partie d'un processus de planification qui associe étroitement planification et réalisation sur le territoire.



LÉGENDE:

AFFECTATION

- Commerciale
- Alimentation et restauration
- Commerciale et résidentielle
- Parc et espace vert
- Stationnement public

TRAVAUX MUNICIPAUX

1. Acquisition d'immeubles
2. Aménagement d'une place publique
3. Aménagement d'un espace de stationnement

Une affectation détaillée du sol se distingue d'une grande affectation du sol. En effet, elle peut être exclusive à un immeuble ou à une partie d'immeuble qu'elle peut destiner à une construction ou à un usage déterminé. Elle peut aussi s'insérer dans le cadre d'une planification détaillée qu'est un programme particulier d'urbanisme.

Généralement, une affectation détaillée du sol se situe dans le prolongement d'une grande affectation. Occasionnellement, il peut être opportun de déterminer des grandes affectations du sol aussi précises qu'une affectation détaillée du sol. Une problématique et des intentions particulières quant aux usages et aux parties de territoire visés peuvent amener une municipalité à le faire. Le plan d'urbanisme doit être un instrument flexible, pouvant s'ajuster à des volontés justifiées d'une corporation locale.

Densité d'occupation du sol	Une densité d'occupation du sol est une mesure quantitative de l'intensité de l'occupation du sol, exprimée sous forme d'un rapport entre des éléments occupant un espace et une unité de territoire

La densité fait référence à l'utilisation du territoire, sous l'angle des implantations au sol accaparant un espace physique. **Elle s'exprime le plus souvent par une mesure quantitative**, représentée par une norme chiffrée. Elle expose un rapport ou une combinaison de rapports entre:

une quantité ou une superficie occupant un espace:	**une unité de territoire**
• 15 à 25 logements	• hectare
• 250 mètres carrés de superficie de plancher	• terrain de 700 mètres carrés

La densité d'occupation du sol peut aussi être présentée selon les groupes de constructions: unifamiliale isolée, maisons en rangée, multifamiliale, centre commercial, etc. Ce mode d'expression qualitative n'en renferme pas moins une conception quantitative de l'aménagement du territoire: par exemple, une résidence unifamiliale pourrait être assimilée à une faible densité d'occupation, compte tenu des normes de superficie déterminées. Il gagne à être accompagné par des mesures quantitatives (nombre de logements à l'hectare, coefficient d'emprise au sol, nombre d'étages) pour mieux concrétiser les volontés d'aménagement.

Cette mesure de l'intensité de l'occupation du sol peut présenter **une valeur minimale, maximale, minimale et maximale, ou une combinaison de celles-ci**. Une affectation résidentielle unifamiliale correspond à la fois à une valeur minimale et maximale; une densité de 15 à 25 logements à l'hectare représente une combinaison de densités minimale et maximale. Le choix d'un type de valeur est fonction des objectifs poursuivis par la municipalité.

FORMES D'EXPRESSIONS DE DENSITÉS

DENSITÉ NETTE
BRUTE
BRUTE DE SECTEUR

- Terrains affectés aux usages résidentiels
- Ex.: nombre de logements par hectare
- Densité nette = environ 70% densité brute

Densité nette

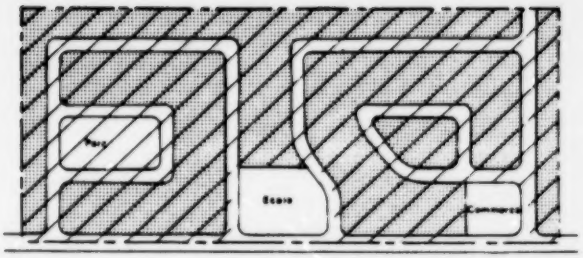
Sans les emprises de rues et les parcs

Densité brute

Avec les emprises de rues et les parcs

Densité brute de secteur

Inclut: parc, emprises de rues, écoles, équipements communautaires, commerces

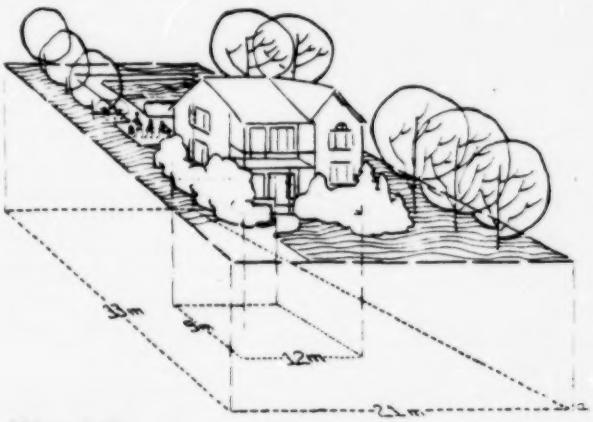


LÉGENDE:

- Densité résidentielle nette
- Densité résidentielle brute
- Densité brute de secteur

COEFFICIENT D'EMPRISE AU SOL (CES)

- Rapport entre la superficie occupée par le bâtiment et celle du terrain entier
- CES égal ou inférieur à 1,0
- La superficie peut inclure le stationnement, un cabanon, selon le cas
- L'indice peut se combiner avec la hauteur, le nombre d'étages, la superficie de plancher, etc.



CES = 0,16

COUVERTURE DU LOT = 16%

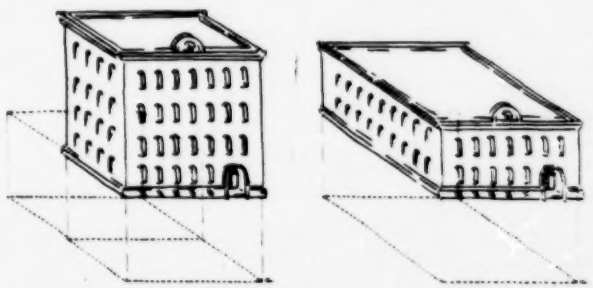
$$\frac{\text{superficie de plancher}}{\text{superficie de terrain}} = \frac{108\ m^2}{693\ m^2}$$

COUVERTURE DU LOT

- Mesure comparable au CES
- Exprime l'emprise au sol sous la forme d'un taux ou pourcentage

COEFFICIENT D'OCCUPATION DU SOL (COS)

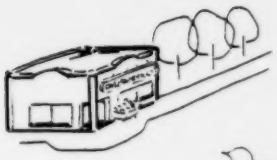
- Rapport entre la superficie totale de plancher du bâtiment (avec ou sans le stationnement intérieur, selon le cas) et la superficie totale du terrain
- Indice généralement employé avec le nombre d'étages ou avec certaines restrictions en termes d'emprises du sol



COS = 2,0

SUPERFICIE DE PLANCHER

- Terrains affectés pour des usages autres que résidentiels
- Nette: 85% superficie brute
  exclut espace non habitable
- Superficie calculée à partir de la paroi extérieure ou mitoyenne des murs selon le cas
- Mesure accompagnée généralement du COS

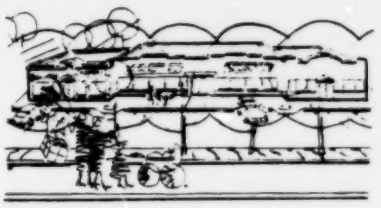


Dépanneur dans un secteur résidentiel

superficie maximale de plancher ≤ 150 m²

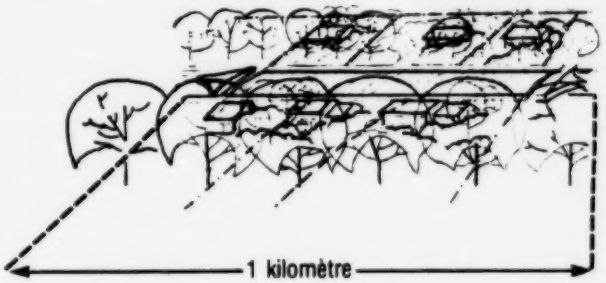
Centre commercial de quartier

superficie maximale de plancher ≤ 1 500 m²



ESPACE DE RÉFÉRENCE LINÉAIRE

- Occupation du sol en bordure d'une infrastructure linéaire
- Ex.: Nombre de bâtiments desservis par kilomètre de route



Une densité d'occupation du sol possède plusieurs des caractéristiques d'une grande affectation du sol: dimension temporelle, adaptation entre des densités actuelles et des densités projetées, cohérence, détermination des règles du jeu de l'aménagement, etc. La prévision d'une densité peut précéder celle d'une grande affectation, en tant qu'outil d'aménagement et en réponse à des objectifs particuliers d'aménagement; elle peut également traduire la prévision d'une grande affectation, en tant que moyen de réalisation.

— L'action

Pour comprendre l'action inhérente à la détermination des grandes affectations du sol et des densités de son occupation, il faut s'en remettre au sens courant d'une intervention de nature technique, en interaction avec des choix de nature politique. Deux actions distinctes sont nécessaires: la définition et la délimitation.

La définition d'une grande affectation du sol concerne sa nature, son objet. Elle suppose la détermination des éléments ou des caractéristiques qui permettent de saisir adéquatement la nature même de la grande affectation du sol. **Cette définition doit spécifier son caractère principal** (exemples: affectation résidentielle, commerciale, d'hébergement et de restauration) **et ses éléments ou traits distinctifs.**

La nature d'une densité d'occupation du sol est au départ fonction de celle d'une grande affectation. Il s'agit de **spécifier les formes d'expression retenues**: nombre de logements par hectare, superficie de plancher, coefficient d'emprise au sol, types de constructions autorisées, etc. Une densité d'occupation peut préciser la définition d'une grande affectation du sol: **en la spécifiant** (résidentielle *moyenne ou forte densité*, résidentielle moyenne densité, *20 à 25 logements par hectare*, résidentielle *unifamiliale*), **en l'orientant** (densifier un secteur afin de rentabiliser les infrastructures d'aqueduc et d'égouts).

Les caractéristiques des grandes affectations du sol et des densités de son occupation contribuent à mieux les définir. Elles permettent de les situer dans une perspective de planification du territoire, de les distinguer les unes des autres. Une municipalité peut ainsi personnaliser ou mieux faire comprendre la nature même d'une grande affectation du sol et de la densité de son occupation en explicitant les objectifs qu'elle poursuit, les constructions et usages compatibles, l'espace visé et, s'il y a lieu, les paramètres d'insertion des changements projetés dans l'occupation actuelle du sol, ou tout autre élément pertinent. L'exemple ci-après illustre, de manière indicative, ces notions.

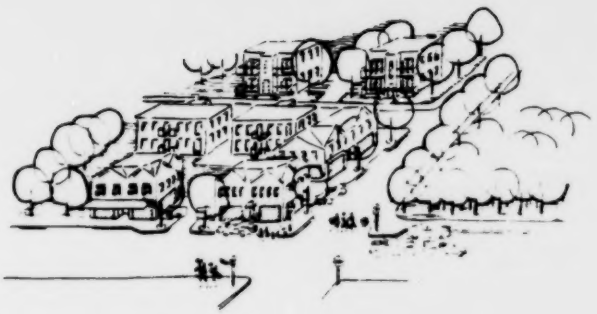
La délimitation des grandes affectations du sol consiste **à tracer les limites d'une partie de territoire**, qui peut être vaste ou restreinte, sur une carte ou autrement (description technique, par exemple). L'utilisation de repères physiques ou juridiques, à une échelle cartographique appropriée, facilite l'identification des limites des territoires concernés. Le choix de ces limites doit traduire les caractéristiques de la grande affectation du sol et de la densité de son occupation: les espaces visés et nécessaires, les objectifs d'aménagement.

La prévision d'une densité peut avoir pour effet de préciser les limites d'une grande affectation du sol. Les informations relatives aux densités actuellement observées et aux objectifs particuliers d'aménagement peuvent nuancer ou influencer la délimitation d'une grande affectation du sol.

Bref, les grandes affectations et les densités sont définies par une description adéquate de sa nature, de ses caractéristiques et par une délimitation spatiale utilisant un support cartographique ou autre. Il importe que les citoyens et les différents intervenants sur le territoire retirent une compréhension claire des règles du jeu applicables à leurs immeubles.

Exemple:

Grande affectation du sol	Résidentielle multifamiliale
Densité d'occupation du sol	Moyenne densité, 25 à 40 logements à l'hectare
Objectifs	1. Répondre à un besoin de 200 logements locatifs, d'ici les cinq prochaines années 2. Stimuler la création d'un milieu de vie sociale à proximité du secteur de développement commercial 3. Assurer une transition entre les secteurs commercial et résidentiel 4. Rentabiliser les infrastructures existantes (rue à quatre voies, capacité des réseaux d'aqueduc, d'égouts et de gaz naturel) 5. Respecter la hauteur des bâtiments en place
Constructions et usages	• Maisons multifamiliales: — 2½ étages maximum • Bureaux professionnnels et services: — le long du prolongement de la rue commerciale — au sous-sol ou au rez-de-chaussée, intégrés dans un bâtiment multifamilial
Localisation	En bordure du prolongement de la rue commerciale, principalement du côté sud
Espace visé	Environ dix hectares



Insertion stratégique
d'usages mixtes

1.2 LE RÔLE ET L'UTILITÉ

Les grandes affectations du sol

Le rôle des grandes affectations du sol est d'optimiser et d'harmoniser l'utilisation du territoire en fonction des objectifs d'aménagement de la municipalité. Un territoire municipal est déjà caractérisé (topographie, attrait naturel, etc.), utilisé à certaines fins (unifamiliales jumelées, commerces, etc.) et peut-être soumis à des juridictions particulières (arrondissement historique, zone agricole, terres publiques, etc.). Optimiser et harmoniser l'utilisation du territoire consiste à agencer de la meilleure façon possible ces utilisations et ces caractéristiques. La recherche d'une compatibilité entre les groupes d'usages actuels et projetés, la prise en considération des potentiels et des contraintes, l'intégration et la conciliation des objectifs des divers intervenants avec ceux de la municipalité, la gestion des enjeux sur le territoire contribuent à optimiser et harmoniser l'utilisation du territoire municipal.

Exemples:

Attribuer une affectation compatible avec les secteurs de mauvais drainage;

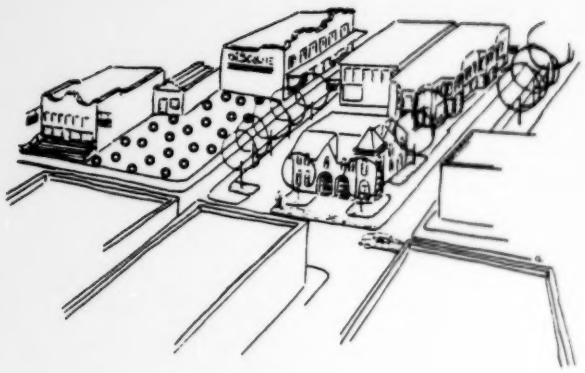
Densifier un secteur résidentiel compte tenu de la capacité résiduelle importante des infrastructures d'aqueduc et d'égouts;

Affecter l'espace contigu à un territoire d'intérêt pour la détente et la récréation;

Affecter un espace dans un centre-ville pour accueillir un projet de bibliothèque municipale, favorisant la consolidation du centre-ville;

Favoriser la concentration d'usages variés, complémentaires ou interdépendants, plutôt que leur dispersion (dans un centre-ville par exemple, où les effets d'entraînement se multiplient);

Réserver pour fins de parcs les espaces présentant le potentiel le plus intéressant (plans ou cours d'eau, boisés matûres).



Affectation institutionnelle
(projet de bibliothèque municipale)

Les grandes affectations du sol traduisent pour une large part **les grandes orientations d'aménagement du territoire et les objectifs** vis-à-vis l'utilisation actuelle et future du territoire. Le territoire constitue le support physique des actions d'aménagement (constructions, utilisations du sol) des divers intervenants, tout en étant la base de référence du droit de propriété. Considérant que les grandes affectations s'expriment par des groupes d'usages et des usages, les intervenants sauront alors quelles sont les possibilités d'utilisation du territoire, concrétisant ainsi les grandes orientations et les objectifs d'aménagement poursuivis par la municipalité.

Les éléments de contenu facultatif du plan d'urbanisme ont une étroite relation avec les grandes affectations du sol. Ces dernières ont un rôle fondamental pour dégager une image projetée du territoire, en la traduisant sous forme de groupes d'usages et d'usages. Les grandes affectations du sol, par ce rôle fondamental, permettent d'encadrer la planification inhérente aux éléments de contenu facultatif.

Exemples :

- Les principales voies de circulation et les réseaux de transport servent de support aux utilisations actuelles et aux usages projetés, et à la population qui y vit.

- Une zone à rénover ne peut être établie que s'il y a des constructions et des usages existants, et que la rénovation fait partie d'une dynamique d'aménagement et de développement de la municipalité.

Les densités d'occupation du sol

Les densités d'occupation du sol ont pour rôle de préciser, en termes quantitatifs, les grandes affectations du sol quant à leur nature, à leurs caractéristiques et à l'espace visé. Ce rôle s'applique autant lorsque la prévision de densités répond surtout à des objectifs particuliers d'aménagement, que lorsqu'une densité vient spécifier une grande affectation retenue.

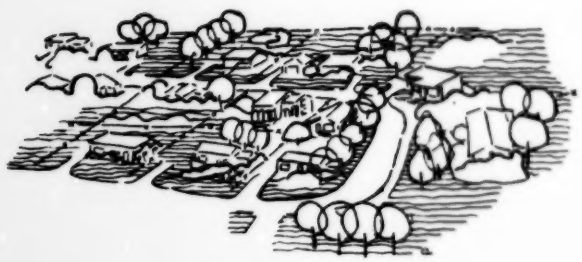
La densité d'occupation du sol s'intéresse **à la capacité d'un territoire à accueillir une population ou des activités données**. Elle peut permettre de prévoir les conditions de vie sociale en milieu résidentiel, les flux de la circulation automobile ou piétonnière dans une rue commerciale, etc.. Elle est un guide pour la détermination des infrastructures d'aqueduc et d'égouts, des équipements communautaires, des largeurs de rues, des parcs et espaces verts, etc. L'intégration de densités d'occupation du sol dans un plan d'urbanisme peut ainsi répondre à des objectifs particuliers d'aménagement.

Une densification de l'occupation du territoire peut favoriser un accroissement de l'utilisation des infrastructures et des équipements publics, une réduction des coûts personnels et publics de transport, une économie d'énergie, une amélioration ou une détérioration des conditions de vie d'un milieu.

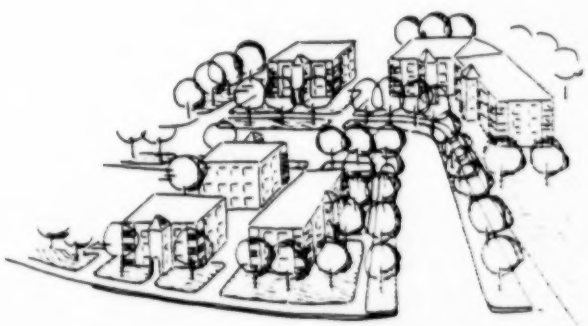
Les densités d'occupation du sol représentent également **la configuration physique du territoire**, la forme des éléments déjà bâtis. Elles sont susceptibles d'influer sur l'image projetée du territoire de la municipalité, en déterminant des paramètres d'implantation des bâtiments au sol.

Pour un même espace donné, des usages résidentiels de haute densité n'auront pas le même impact sur la trame urbaine que des usages résidentiels de faible densité : volumétrie de constructions, espaces libres entre les constructions, aires de stationnement, lignes de fuite du paysage, etc.

Tout comme les grandes affectations du sol, les densités d'occupation sont **une référence fondamentale pour les différents intervenants**. Ces deux composantes sont interreliées. Plus spécifiquement, la prévision d'une densité peut s'avérer essentielle aux intervenants-promoteurs et aux corporations municipales pour évaluer la rentabilité sociale et économique de projets.



Faible densité



Moyenne et haute densité

2. LA MÉTHODOLOGIE

2.1 LES INFORMATIONS REQUISES

L'étendue et le niveau de détail des informations utiles à la détermination des grandes affectations du sol et des densités de son occupation **sont fonction des besoins de la municipalité**. La phase préparatoire à l'élaboration du plan d'urbanisme[1] est l'occasion d'établir ces besoins et le processus d'élaboration peut les préciser ou les diversifier. L'appréciation de la situation existante doit viser un niveau suffisant de connaissance du territoire, pour servir de support adéquat aux décisions de la municipalité.

Les informations requises se divisent en trois types. Les informations de **nature technique** se composent des caractéristiques du milieu biophysique et de l'occupation du territoire, et des caractéristiques socio-économiques. Les informations de **nature politique** correspondent aux orientations et aux objectifs d'aménagement de la municipalité régionale de comté et de la municipalité. **Les expériences comparables** dans d'autres milieux constituent le troisième type.

Les informations de nature technique

Les informations de nature technique permettent à la municipalité d'évaluer entre autres les potentiels et les contraintes à l'aménagement de son territoire, la proximité et la capacité des équipements et infrastructures, la disponibilité et les besoins en espace et la dynamique socio-économique du milieu. Voici une liste des informations techniques possibles:

Caractéristiques du milieu biophysique:

- potentiel des sols pour l'agriculture et la forêt;
- géologie, pédologie;
- topographie;
- hydrologie;
- géomorphologie;
- climatologie;
- inondations, mouvements de terrains;
- etc.

Caractéristiques de l'occupation du territoire:

- utilisations du sol (types d'usages existants);
- bâtiments ou structures (normes d'implantation, hauteurs, niveau de détérioration, caractéristiques architecturales...);
- densités d'occupation du sol;
- terrains vacants ou disponibles (normes, superficies, localisation...);
- circulation, stationnement, transport (hiérarchie, intégration, flux, achalandage...);
- tenure des terres (publiques, privées);
- cadre juridique (protection du territoire agricole, protection des biens culturels...);
- etc.

Caractéristiques socio-économiques:

- population (évolution, taille des ménages, structure d'âge...);
- mises en chantier (évolution, types, localisation...);
- différents secteurs d'activités économiques;
- profil foncier (valeur des terrains et des bâtiments...);
- projets (extension des services d'aqueduc et d'égouts, relocalisation de l'usine de bois de sciage, etc.);
- activités communautaires et services offerts à la population (nature, qualité...);
- etc.

Les informations de nature politique

Les orientations et les objectifs d'aménagement provenant de la municipalité régionale de comté et de la corporation municipale sont également des informations pertinentes à la détermination des grandes affectations du sol et des densités de son occupation. Celles-ci s'avèrent un moyen efficace pour traduire spatialement les objectifs d'un schéma d'aménagement, en ce qui concerne autant les grandes affectations du territoire, que les territoires d'intérêt, les zones à contraintes, etc. Au niveau de la municipalité, la réflexion des élus permet de dégager des orientations et des objectifs sur l'aménagement de leur territoire: accentuer la vocation touristique, mettre en valeur le secteur historique, planifier un nouveau secteur industriel, développer la banque de terrains, protéger les sources d'eau potable, etc.

Les expériences comparables

La démarche de planification peut être enrichie par l'examen d'expériences poursuivies par d'autres municipalités (milieux comparables, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de la municipalité régionale de comté): centre-ville revitalisé, aménagement récréatif en bordure d'un cours d'eau, secteur résidentiel de moyenne densité sur un ancien site industriel, etc. La prise en considération de normes généralement admises et de principes reconnus peut être utile.

2.2 LES SOURCES D'INFORMATION

Les informations mentionnées précédemment peuvent provenir de **plusieurs sources** documentaires et cartographiques, de même que des **relevés et analyses effectués par la municipalité**. À titre d'exemple:

- rôle d'évaluation et matrice graphique;
- cartes de localisation des infrastructures (aqueduc, égouts, gaz naturel, électricité, etc.);
- cadre juridique (zone agricole, arrondissement historique, etc.);
- rapports annuels sur les permis de constructions;
- schéma d'aménagement (études techniques et sectorielles, objectifs, dispositions du document complémentaire, etc.);
- études régionales;
- cartes cadastrales, topographiques;
- cartes géologiques;
- cartes pédologiques;
- répertoires statistiques;
- inventaire canadien des terres;
- photographies aériennes.

Relevés sur le terrain:

- utilisations actuelles du sol;
- caractéristiques des bâtiments;
- densité actuelle d'occupation.

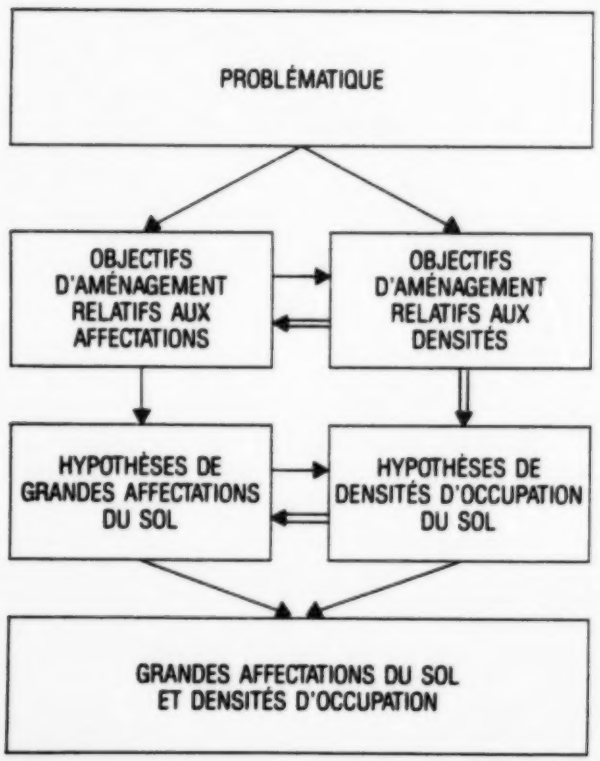
1. *Ministère des Affaires municipales, **Le plan d'urbanisme: La phase préparatoire à son élaboration**, D.G.U.A.T., collection Aménagement et Urbanisme, 1987.*

La municipalité régionale de comté, la municipalité, le ministère de l'Énergie et des Ressources, le ministère de l'Environnement, Hydro-Québec, le Bureau de la Statistique du Québec, Statistiques Canada, l'Union des producteurs agricoles, l'Association touristique régionale, le Conseil régional de développement, etc. disposent généralement d'informations pertinentes.

Les informations utiles pour la détermination des grandes affectations du sol et des densités de son occupation au plan d'urbanisme **peuvent recouper celles qui furent utilisées lors de l'élaboration des grandes affectations du territoire au schéma d'aménagement**. En effet, certaines informations ont été recueillies et compilées au niveau régional concernant le territoire d'une municipalité. Les informations requises au plan d'urbanisme peuvent être plus détaillées que celles qui sont utilisées par la municipalité régionale de comté à cause du caractère local et de la spécificité du plan (exemples: analyse des caractéristiques des bâtiments, achalandage des voies de circulation).

2.3 LE TRAITEMENT

Quatre étapes peuvent caractériser la démarche d'élaboration des grandes affectations du sol et des densités de son occupation. Il s'agit de **la définition de la problématique**, de **l'identification des objectifs** d'aménagement (incluant des objectifs relatifs aux densités), de **l'élaboration des hypothèses** et de **la détermination des grandes affectations et des densités d'occupation**. Ce traitement méthodologique s'insère dans la démarche plus large de la préparation du plan d'urbanisme: réflexion préparatoire, proposition préliminaire d'urbanisme, consultation publique, etc.



PROBLÉMATIQUE

La problématique fait état de la situation actuelle de la municipalité, dégage des tendances et esquisse des projections. Basée sur l'identification des besoins et les préoccupations d'aménagement de la municipalité, **la définition de la problématique implique une connaissance adéquate** des caractéristiques du milieu biophysique, de l'occupation du territoire et des caractéristiques socio-économiques.

Les tendances expriment les transformations prévisibles de la situation de la municipalité, estimées à partir des changements amorcés depuis un certain temps. L'analyse de la situation actuelle peut mettre en relief:

- l'augmentation ou la diminution de la population et des ménages;
- la répartition spatiale du nombre et des types de constructions;
- le renforcement ou la dégradation de l'économie locale;
- le maintien ou la réduction du nombre d'exploitations agricoles;
- la grande disponibilité de bureaux;
- la capacité des infrastructures d'aqueduc et d'égouts;
- les besoins en équipements et infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire;
- etc.

La municipalité peut ainsi se représenter l'évolution de son territoire en projetant dans le futur les effets spatiaux des mouvements en cours et des besoins à satisfaire.

Un bilan doit résulter de la connaissance de la situation actuelle et des tendances de la municipalité. Des projections peuvent être esquissées, confirmant les tendances ou identifiant de nouvelles avenues: terrains à développer, équipements et infrastructures à mettre en place, parcs et espaces verts à aménager, espace commercial à consolider, terrain industriel désaffecté à réorganiser, etc.

OBJECTIFS D'AMÉNAGEMENT RELATIFS AUX AFFECTATIONS	OBJECTIFS D'AMÉNAGEMENT RELATIFS AUX DENSITÉS

Les objectifs d'aménagement sont interreliés avec les grandes orientations d'aménagement (vocations, structuration et organisation du territoire), car ils les précisent d'une manière plus concrète. **Ils peuvent exprimer les volontés de la municipalité de mettre de l'avant, de consolider, de favoriser ou d'harmoniser** des grandes affectations du sol et des densités d'occupation: agrandir le parc industriel, diversifier les fonctions commerciales et administratives du centre-ville, protéger les terres agricoles des implantations de villégiature, prévoir une densité moyenne pour un secteur de développement résidentiel, utiliser les capacités résiduelles des infrastructures d'aqueduc et d'égouts, etc.

Selon la problématique, **des objectifs d'aménagement peuvent être formulés à l'égard des densités d'occupation du sol**: rentabiliser les infrastructures d'aqueduc et d'égouts, rentabiliser le service de transport en commun, protéger le caractère patrimonial d'un vieux quartier, stimuler l'achalandage d'un équipement communautaire, privilégier une certaine forme de qualité

de vie, etc. Ceux-ci précisent donc les objectifs reliés aux grandes affectations et orientent substantiellement leur portée spatiale (définition et localisation).

Les objectifs d'aménagement sont issus de la problématique de la municipalité. Leur articulation **doit clarifier les facteurs ou les paramètres de décision conduisant au choix** des grandes affectations du sol et des densités de son occupation.

HYPOTHÈSES DE GRANDES AFFECTATIONS DU SOL

HYPOTHÈSES DE DENSITÉS D'OCCUPATION DU SOL

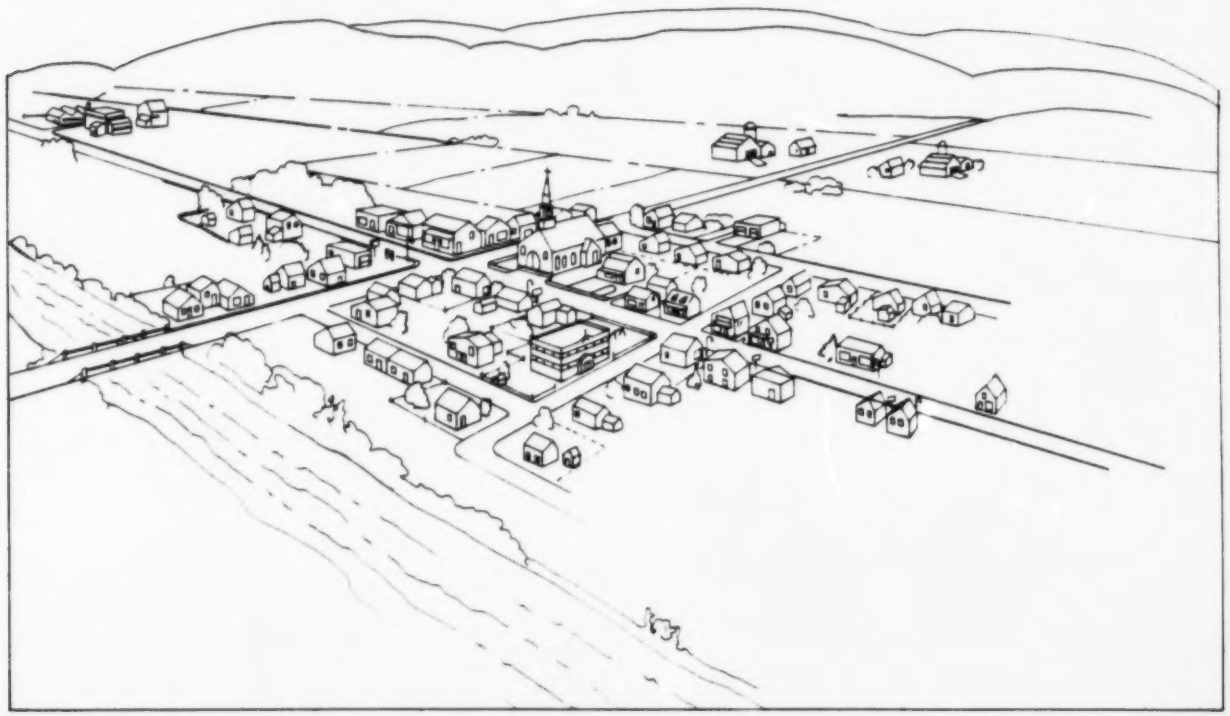
À cette étape, il s'agit d'élaborer **une ou plusieurs hypothèses** vis-à-vis l'ensemble du territoire. Les scénarios envisagés doivent être plausibles quant à la détermination et à la délimitation des grandes affectations et des densités d'occupation. Ces hypothèses mettent de l'avant des options quant à l'utilisation la plus adéquate du territoire municipal. La détermination et la précision des grandes affectations du sol et des densités de son occupation est un processus progressif.

Les hypothèses de densités spécifient (→) ou orientent (←) les hypothèses des grandes affectations du sol. D'une part, spécifier un critère de 6 à 10 logements par hectare (exemple: ensemble de résidences unifamiliales isolées sur des terrains de 900 mètres carrés chacun) ou un critère de 12 à 15 logements par hectare (exemple: ensemble de résidences unifamiliales jumelées sur des terrains de 1 100 mètres carrés chacun) a pour effet de préciser une grande affectation résidentielle de faible densité, quant au niveau d'intensité de l'occupation du sol. D'autre part, en réponse à des objectifs d'aménagement relatifs aux densités, prévoir une densification (exemple: ensemble de résidences multifamiliales, 18 à 24 logements) d'une affectation résidentielle, à cause de la présence d'un axe de transport en commun et d'un futur secteur commercial, a pour effet d'orienter cette grande affectation du sol selon une finalité particulière.

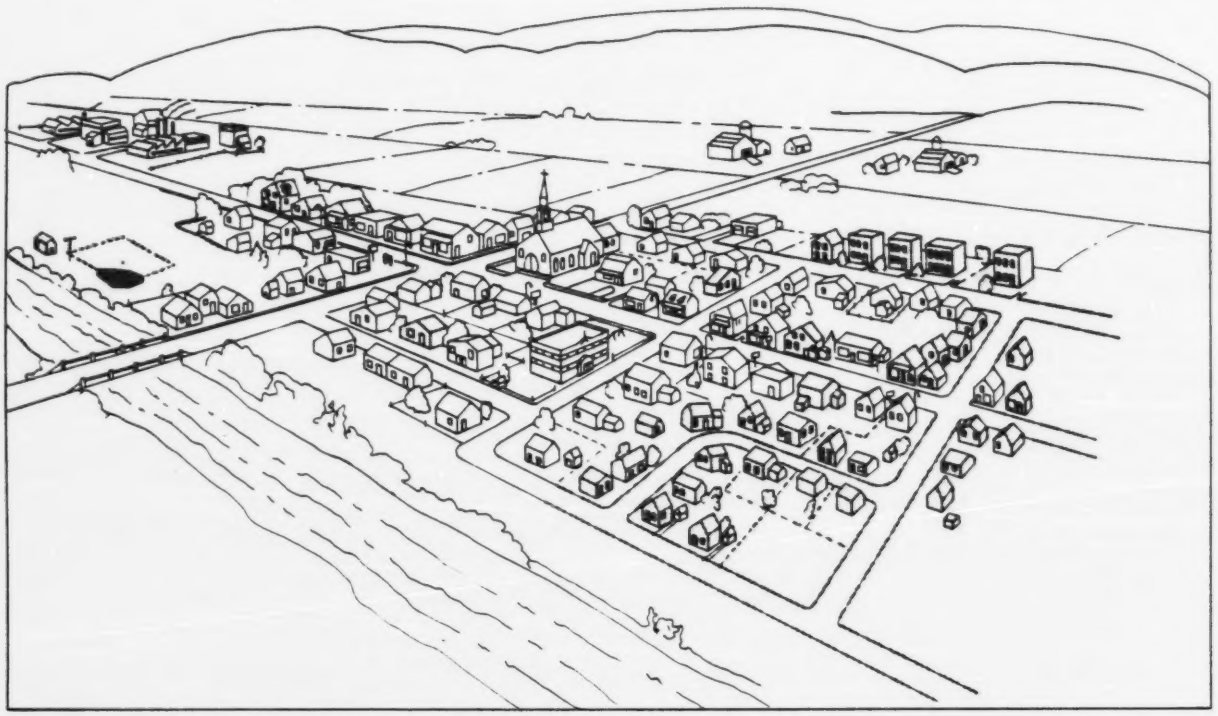
GRANDES AFFECTATIONS DU SOL ET DENSITÉS D'OCCUPATION

La détermination des grandes affectations du sol et des densités de son occupation **suppose un choix éclairé** vis-à-vis les hypothèses élaborées à l'étape précédente. En effet, il importe d'évaluer les impacts économiques (valeur des propriétés, frais de transport et de stationnement), les implications urbanistiques (flux de circulation, densification d'un secteur) et celles qui ont trait à la gestion de la municipalité (cueillette des ordures ménagères, loisirs municipaux), de rechercher les consensus, de justifier les choix devant la population, etc.

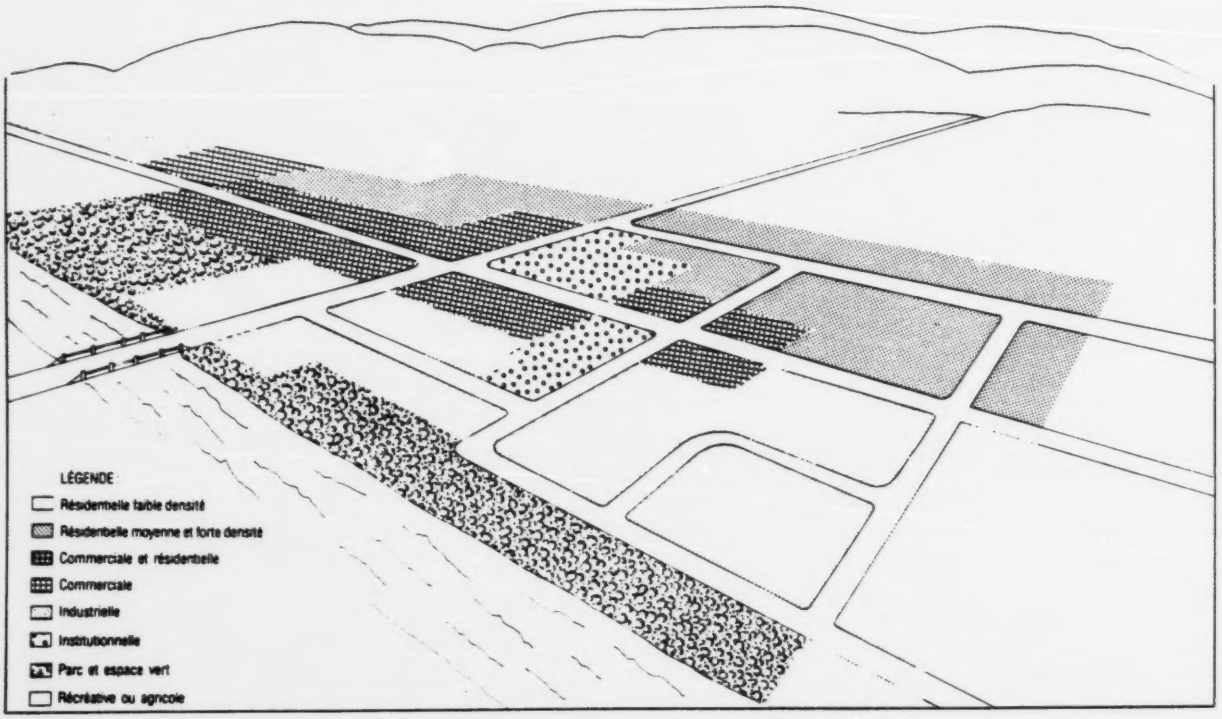
Situation existante
de la municipalité



Situation projetée
par la municipalité



Plan d'affectations
du sol de la
municipalité



La consultation publique permet aux contribuables de la municipalité d'évaluer les impacts et les implications des grandes affectations et des densités sur leur milieu environnant: par la prévision d'un parc à proximité de son lieu de résidence, un contribuable peut apprécier une meilleure accessibilité à un lieu de détente et une hausse de la valeur de sa propriété, mais craindre un encombrement de sa rue ou une forte densité dans le quartier. La population est alors à même de formuler des commentaires à leur conseil municipal, qui prendra les meilleures décisions possibles.

3. LA MISE EN OEUVRE

La mise en œuvre des grandes affectations du sol et des densités de son occupation passe par l'utilisation de divers instruments d'urbanisme, prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, et par l'exercice de pouvoirs délégués par d'autres lois générales ou spéciales.

3.1 LES POUVOIRS PRÉVUS À LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit plusieurs possibilités que les municipalités peuvent utiliser pour mettre en œuvre leur plan d'urbanisme, et notamment traduire les grandes affectations du sol et les densités de son occupation. Les composantes facultatives d'un plan d'urbanisme permettent aussi de mettre en œuvre, en la précisant, cette composante obligatoire.

Les instruments prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme:

Résolution sur les travaux pertinents (art. 87)	Élaboration d'un programme particulier d'urbanisme (art. 85, 85.1)	Règlement sur les conditions d'émission d'un permis de construction (art. 116)
Règlement de zonage (art. 113)	Règlement de lotissement (art. 115)	Règlement de construction (art. 118)

Résolution sur les travaux pertinents: Bien que l'entrée en vigueur d'un plan d'urbanisme ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus (art. 101), un plan d'urbanisme doit être accompagné d'une description des travaux pertinents que la municipalité entend exécuter au cours des trois années subséquentes, avec une indication de leurs coûts approximatifs (art. 87). La programmation triennale que la municipalité adopte annuellement doit dorénavant être cohérente avec la description des travaux au plan d'urbanisme. **La mise en œuvre** des grandes affectations du sol et des densités de son occupation **se trouve éclairée par l'introduction de ce lien entre la planification du territoire, la programmation budgétaire et la réalisation des travaux**. Les équipements et infrastructures peuvent mettre en valeur ou concrétiser une affectation du sol, et, maximiser leur utilisation (exemple: une affectation résidentielle de haute densité et des infrastructures d'aqueduc et d'égouts de forte dimension).

Élaboration d'un programme particulier d'urbanisme: Un plan d'urbanisme peut comprendre un programme particulier d'urbanisme pour une partie du territoire de la municipalité (art. 85, 85.1). Celui-ci correspond à une planification détaillée du territoire, associée étroitement à la réalisation de travaux. L'affectation détaillée du sol peut devenir un instrument de mise en œuvre d'une grande affectation du sol, **témoignant d'intentions fermes de la part de la municipalité d'intervenir de façon concrète dans un secteur précis de la municipalité** (exemple: revitalisation d'une importante rue commerciale) à titre de promoteur, de partenaire ou de catalyseur.

Règlement de zonage: Il existe plusieurs possibilités de mise en œuvre à travers le règlement de zonage (art. 113). En voici quelques-unes:

- spécifier, par zone, les constructions ou les usages autorisés et prohibés, ainsi que les densités d'occupation du sol (art. 113, 3°);
- spécifier, par zone, des normes d'implantation (art. 113, 5°):
  - les dimensions et le volume des constructions;
  - la superficie totale de plancher d'un bâtiment par rapport à la superficie totale du lot;
  - l'espace libre entre les constructions et les lignes de rues et de terrains;
  - le mode de groupement d'un ensemble de constructions sur un terrain,
  - etc.;
- spécifier, par zone, la proportion du terrain qui peut être occupée par une construction ou un usage (art. 113, 6°);
- régir l'emplacement et l'implantation des maisons mobiles et des roulottes (art. 113, 17°);
- permettre, par zone, des groupes de constructions et d'usages... (art. 113, 20°).

Le règlement de zonage constitue un moyen de réalisation des grandes affectations du sol et des densités d'occupation. Les groupes d'usages ou les usages prévus dans les grandes affectations du sol doivent se refléter dans les usages autorisés et prohibés au règlement de zonage. Cette complémentarité est indispensable entre l'instrument de planification (plan d'urbanisme) et l'instrument de contrôle (règlement de zonage). Elle permet d'articuler le moyen de contrôle dans l'effort de planification, de rendre le règlement de zonage plus dynamique, c'est-à-dire aussi souple et flexible que le veut la planification. Conformes tous les deux aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, le règlement de zonage permet donc de mettre en œuvre les grandes affectations du sol et les densités de son occupation.

Règlement de lotissement: Le règlement de lotissement est aussi un moyen de mise en œuvre de la composante. Parmi les éléments de contenu prévus à l'article 115 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, il y a les suivants:

- spécifier, par zone, la superficie et les dimensions des lots ou des terrains par catégorie de constructions ou d'usages (art. 115, 1°);
- prescrire la superficie minimale et les dimensions minimales des lots lors d'une opération cadastrale (art. 115, 3°);
- régir ou prohiber, par zone, une opération cadastrale (art. 115, 4°);
- cession de terrain à des fins de parcs ou de terrains de jeux (art. 115, 8°).

Les densités d'occupation du sol prévues au plan d'urbanisme doivent se refléter au niveau de la prévision de superficies et de dimensions des lots ou des terrains au règlement de lotissement. Une grande affectation de parcs et d'espaces verts peut se réaliser sur le territoire par le mécanisme de la cession à des fins de parcs ou de terrains de jeux. En outre, les dispositions du règlement de lotissement, régissant les opérations cadastrales, peuvent mettre en œuvre un objectif d'une grande affectation du sol visant à respecter la composition des éléments déjà bâtis, vis-à-vis leur forme de lotissement, leurs composantes topographiques, leur potentiel de mise en valeur historique, etc.

Règlement de construction: Outre les dispositions relatives à la construction même, ce règlement (art. 118) **peut restreindre la reconstruction ou la réfection de tout bâtiment détruit ou devenu dangereux**, permettant d'éliminer les usages et les densités dérogatoires. Une telle disposition réglementaire peut avoir pour effet de mettre en œuvre une grande affectation du sol, vouée par exemple à la restructuration d'un secteur, impliquant un renouvellement des usages actuels selon une hausse de la densité d'occupation.

Règlement sur les conditions d'émission d'un permis de construction: Le règlement prévu à l'article 116 de la loi, a **un rôle capital de mise en œuvre**. Une municipalité peut prévoir les conditions suivantes à la délivrance d'un permis de construction: le lot distinct, les services d'aqueduc et d'égouts autorisés, les projets d'alimentation en eau potable et d'épuration des eaux usées conformes, la rue publique ou privée, la rue publique. Ainsi, une municipalité peut faire un pas dans le contrôle de l'étalement urbain sur son territoire, dans l'articulation adéquate de ses grandes affectations du sol dans le paysage, dans le calendrier du développement, en forçant l'implantation des constructions uniquement le long de rues publiques et en programmant logiquement leur ouverture.

3.2 AUTRES POSSIBILITÉS D'ACTIONS

Une municipalité dispose de plusieurs pouvoirs délégués par des lois générales (Loi sur les cités et villes, Code municipal) ou spéciales. L'utilisation de ces pouvoirs peut appuyer la mise en œuvre des grandes affectations du sol et des densités d'occupation. Ceux-ci peuvent avoir un impact fiscal, un effet catalyseur pour l'implantation de projets d'investissements ou de constructions, ou au contraire un effet dissuasif. La gestion d'une municipalité peut donc être intimement associée aux grandes affectations du sol et aux densités de son occupation.

En vertu de la Loi sur les cités et villes (art. 29.4), du Code municipal (art. 14.2), et de la Loi sur la Société d'Habitation du Québec (L.R.Q., c. S-8, art. 77 et suivants), **une municipalité peut constituer une réserve foncière** et posséder ou aliéner des immeubles à des fins d'habitation. La Loi sur les immeubles industriels municipaux (L.R.Q., c. I-0.1) permet également à une municipalité d'acquérir et d'aliéner des immeubles à des fins industrielles ou, de manière subsidiaire, à des fins commerciales.

La constitution d'une réserve de terrains est un outil privilégié de gestion pour une municipalité qui veut concrétiser un type de développement, en réponse à des objectifs d'aménagement. Ainsi, une municipalité peut acquérir et aliéner des immeubles localisés dans un secteur affecté à des fins résidentielles, afin de rentabiliser ses infrastructures, de combler une carence en logements ou de favoriser une forme spécifique de développement. En outre, une telle action peut suppléer à des contraintes (telles que le morcellement des priorités, le refus des propriétaires de vendre ou de mettre en valeur), ou peut contrer la spéculation foncière.

Un second exemple, d'ordre fiscal, consiste dans l'imposition d'**une surtaxe foncière sur les terrains vacants déjà desservis** par les services d'aqueduc et d'égouts: Loi sur les cités et villes, art. 486; Code municipal, art. 990. La municipalité peut aussi imposer **une taxe spéciale ou de secteur selon le front ou la superficie de terrains**: Loi sur les cités et villes, art. 487; Code municipal, art. 979, afin de défrayer la construction d'infrastructures d'aqueduc et d'égouts.

Ces mesures fiscales visent à favoriser l'occupation de terrains vacants desservis, tout en n'amplifiant pas pour l'ensemble de la municipalité les charges financières dues aux constructions de nouvelles infrastructures. La construction de terrains vacants a un effet bénéfique sur les finances municipales tout en permettant de densifier la trame urbaine. Une grande affectation du sol se trouve mise en œuvre par de telles mesures dans le cas où, par exemple, un secteur existant nécessite une consolidation ou lorsqu'un secteur non construit et à développer a besoin de suivre une séquence ordonnée de développement.

La réalisation de travaux municipaux est une autre façon de mettre en œuvre les grandes affectations du sol et les densités d'occupation. Il peut s'agir de mettre en place des infrastructu-

res (aqueduc et égouts, voies de circulation, éclairage des rues), de construire des édifices ou des équipements destinés à la vie communautaire, etc. La réalisation de tels travaux implique au préalable un certain nombre de gestes comme l'élaboration d'un programme de travail, la réalisation de documents techniques (plan de lotissement, design de rues, plans et devis de réalisation), les modalités de financement, des rencontres avec divers intervenants (propriétaire, promoteur, personnel technique, conseiller juridique), etc. Ces gestes nécessitent l'apport des ressources disponibles de la municipalité au niveau de l'urbanisme, de l'ingénierie, des loisirs, etc.

Tous ces travaux doivent se faire en fonction des objectifs poursuivis au niveau des grandes affectations du sol et des densités de son occupation. La programmation et la réalisation de ces travaux ainsi que ceux d'autres organismes doivent concorder avec les efforts de planification du territoire. Par exemple, la mise en place d'infrastructures d'aqueduc et d'égouts, la construction de rues par une municipalité peut accompagner la concrétisation d'un investissement industriel dans le cadre d'une grande affectation d'industries légères.

La municipalité agit ainsi activement dans le développement de son territoire. Elle peut devenir un agent promotionnel auprès d'investisseurs potentiels, un pourvoyeur de services ou un agent de contrôle pour des projets à réaliser en conformité avec ses objectifs, ou même un promoteur immobilier.

Ce document a été préparé par la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

Recherche et rédaction
Pierre Robert, urbaniste

Collaboration à la recherche et à la rédaction
Pierre Pelletier, géographe-aménagiste
Roger P. Martel, urbaniste

Collaboration spéciale
Jacques Proulx, maîtrise en planification urbaine et régionale

Assistance technique
Jeannette Bourbeau, secrétaire
Doris Frenette, technicien en arts appliqués
Christine Lajoie, bacc. en architecture de paysage

Dépôt légal — 1er trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-17294-9
© Gouvernement du Québec

Collection
« Aménagement et urbanisme »
Plan d'urbanisme

Gouvernement du Québec
Ministère des Affaires municipales